

LA CONSTITUCION PANAMEÑA DE 1946: SUS FUNDAMENTOS SOCIALES

Por

CARLOS ALBERTO MENDOZA



PUBLICACIONES DE LA REVISTA "LOTERIA"

No. 7

**LA CONSTITUCION PANAMEÑA
DE 1946: SUS FUNDAMENTOS
SOCIALES**

POR

CARLOS ALBERTO MENDOZA

Este modesto ensayo es, en lo substancial, la versión castellana de un trabajo anterior mío, escrito en inglés bajo el título de "THE PANAMA CONSTITUTION OF 1946: ITS SOCIAL BASIS". Por gentil y obligante invitación de mi dilecto amigo el Dr. Mitchell Franklin este trabajo fué leído, hace unos meses, ante los Catedráticos y Estudiantes Post-Graduados de la Escuela de Derecho de la Universidad de Tulane.

* * *

La Constitución Panameña de 1946 no ha recibido la atención que se merece, tanto dentro como fuera del país. En lo interior, si bien es cierto que el pueblo panameño valientemente defendió este documento, en la jornada eminentemente cívica del 10 de mayo de 1951, todavía no contamos con el comentario científico y detallado que este instrumento jurídico requiere. En el exterior, poco o nada es lo que se ha escrito, que valga la pena, sobre este nuevo Estatuto Fundamental de Panamá. Es cierto que intereses mercantiles y el deseo de extender las fronteras de su país a expensas de vecinos más débiles llevaron a los norteamericanos, por primera vez durante el siglo XIX, a interesarse en los países al Sur del Río Grande. Pero lo que se sabía sobre esta área del mundo continuó siendo escaso e inexacto. Sólo la política del Buen Vecino de Franklin D. Roosevelt y las crecientes responsabilidades del poderío mundial han persuadido a los norteamericanos de la necesidad de prestar mayor atención al desarrollo político e institucional de los países de Indoamérica.

El derecho constitucional indoamericano continúa siendo, empero, tierra virgen. Los análisis que hay, de mucho mérito algunos, están basados en la tesis errónea de que es posible considerar una constitución como una entidad abstracta, del todo divorciada de su base social. Los resultados de esta actitud no podrían ser más lamentables.

Junto a esto, muchos son los que piensan que las constituciones latinoamericanas no son más que fachadas tras las que se esconden, siempre amenazantes, las especies locales de gobierno autoritario. En muchos casos esto es verdad, pero la atención de los investigadores no debe malgastarse en elaboraciones innecesarias de lo obvio. Los esfuerzos deberían dirigirse más bien al estudio de aquellas características de la base social indoamericana que explican, en muchas partes, la decadencia y degeneración del orden constitucional.

Mi punto de vista, en esta materia, está en un todo de acuerdo con el del distinguido pensador moderno, que en una carta publicada el 15 de octubre de 1895 afirmó: "el factor que en la *última instancia* (1) es decisivo es la producción y reproducción de la vida actual... Pero, cuando alguien tuerce esto de tal manera que se lea que el factor económico es el único elemento, lo convierte en una frase sin sentido, abstracta y absurda." (2)

Que nadie se atreva, por tanto, a analizar la Constitución Panameña de 1946 sin hacer un esfuerzo por entender la estructura social del país y su historia política. Mi propósito en este ensayo es mucho más modesto, y no es otro que el dirigir la atención del lector hacia la estructura social de Panamá y hacia aquellos factores económicos que han tenido o tienen influencia sobre el desarrollo constitucional panameño, para luego tratar de describir, brevemente, las características más señaladas de la más reciente de las Constituciones Panameñas. Y hago todo esto plenamente convencido de que la única investigación jurídica de valor es aquella firmemente basada en las realidades de la historia social.

I

Para el presente análisis es preferible dividir al conglomerado social panameño en dos partes, la Urbana y la Rural. Obviamente, la distinción es un tanto artificial, pero, sin embargo, es útil. (1)

En las áreas rurales panameñas han ocurrido cambios drásticos durante los últimos 150 años. Hace dos siglos, las campiñas panameñas estaban totalmente bajo el control de los hacendados ricos. Fué en el siglo XVIII que llegaron estos individuos a tener mayor influencia. El siglo XIX, empero, presencié su declinar. Mucho fué lo que los terratenientes perdieron en guerras privadas entre ellos mismos. Luego, la guerra de

los Mil Días y la Construcción del Canal Interoceánico asestaron golpes muy serios a los terratenientes panameños. Lo que ocurrió, en realidad, fué una traslación del centro de gravedad del país, en lo económico y político, de las áreas rurales panameñas a las ciudades de Panamá y Colón. Hoy los grandes terratenientes son apenas una sombra de lo que fueron en el pasado. No tienen la influencia política y el prestigio social de que goza esta misma clase en países como Guatemala. Y una nueva clase de agricultores, más o menos acomodados, ha aparecido, situándose en una posición intermedia entre los grandes terratenientes y los campesinos pobres. Esta nueva clase de agricultores tiene una importancia capital en el devenir de la nación panameña. Por desgracia, las dos viejas clases, la de los grandes hacendados y la de los campesinos sin tierras, poco interés fué el que tuvieron en la suerte de la nación. A los grandes terratenientes, con miopía característica, lo único que les interesó fué la preservación de sus propiedades personales, y el resto del país era para ellos tan remoto como si se tratara de una nación extranjera. Por otra parte, los campesinos pobres, por política deliberada de gobiernos reaccionarios nuestros, fueron mantenidos en la más total de las ignorancias, de manera que a duras penas si podían apreciar el significado del concepto de Panamá como nación. Por supuesto, la estructura constitucional del país estaba muy por encima de sus entendimientos. En contraste, un porcentaje apreciable de los nuevos agricultores acomodados le deben su posición actual, en cierto grado, a los esfuerzos del gobierno nacional. Al mismo tiempo, no puede negarse que la movilidad social en las áreas rurales ha aumentado considerablemente en los últimos 150 años, lo que evita resentimientos y descontentos a cual más peligroso. (2)

Arthur Bullard escribía en 1914 que "La Sociedad Panameña está dividida en clases muy marcadas. La gente en la cima son o bien viejas familias españolas, cuya riqueza depende de la tierra, o familias bien establecidas de extracción extranjera que se han naturalizado hace muchos años y cuya fortuna es industrial". Y añadía también: "Debajo de esta clase... está la gran masa de la población, que no participa en los negocios del gobierno más de lo que participa en las recepciones sociales gubernamentales." (3) Esto no era cierto en 1914, y es aún menos cierto ahora mismo. La sociedad panameña, especialmente la urbana, no ha sido tan estática ni estratificada como esta descripción tiende a indicar, ni ha brillado por su ausencia la clase media, especialmente en las ciudades. Describir la sociedad urbana panameña de principios de siglo, como completamente dominada por una rancia aristocracia de origen español es tan inexacto como tendencioso. (4) Ya en los alrededores de 1860 el General Bucnaventura Correoso había tenido algún éxito al tratar de coaligar, en un frente invencible, a los campesinos blancos de Azuero con los mes-

tizos de las ciudades. Las labores del general Correoso, el más auténtico paladín del pueblo en el siglo XIX, quedaron incompletas debido a la reacción hecha sistema de gobierno que se apoderó de Colombia y por ende del Istmo. Fué a Belisario Porras y a Carlos Antonio Mendoza a quienes tocó dar al movimiento de Correoso el liderato y organización necesarias. (5) La clase de los blancos aristócratas de las ciudades, como respuesta a las actividades de Porras y Mendoza, trató de conseguir el apoyo político de la clase media de los campos y de lo que quedaba de los grandes terratenientes. A este grupo le faltaba, sin embargo, cohesión interna, y su dirección no era igual a la sagacidad y carisma de Carlos Mendoza, el liberalismo sólidamente fundamentado de Eusebio Morales, y la capacidad para organizar grupos políticos que caracterizó, en la plenitud de su vida, a Belisario Porras. Cuando en 1900 Porras, Mendoza y Morales llamaron al pueblo a la rebelión, contra el pequeño grupo que detentaba las riendas del poder, miles de panameños se unieron a sus banderas. La Revolución Liberal triunfó en todo Panamá, pero fracasó en el resto de Colombia. Como consecuencia, el Partido Conservador retuvo el manejo de la cosa pública hasta 1910, aunque era ya manifiesta su debilidad desde 1903. Fué el Partido Liberal, además, el que llevó al poder a don José Domingo de Obaldía, quien dió a la República la primera Administración eficiente y de una sólida base popular. El 1º de Marzo de 1910, debido a la muerte inesperada y dolorosa del Ciudadano Presidente Señor de Obaldía, se encargó de la Presidencia de la República el Dr. Carlos Antonio Mendoza, llegando así al poder, por primera vez en la Historia de la República, el Partido Liberal. La campaña de 1912, entre Porras, Mendoza y Morales de un lado, y don Pablo Arosemena y don Pedro Díaz del otro, resultó en el triunfo abrumador de la candidatura Porrista, gracias al apoyo que le ofrecieron las grandes masas trabajadoras del campo y de la ciudad. Como resultado del impacto popular del trinomio Porras-Mendoza-Morales, la vieja aristocracia panameña perdió, por un tiempo, su tradicional control del poder público. Por desgracia, desde entonces han aparecido en este campo ciertos movimientos regresivos. Las cosas, empero, no podían regresar a su estado original, de manera que la aristocracia panameña se ha visto obligada a abrir sus puertas a nuevas personas, ya debido a su dinero y aún en veces a su talento, y un cierto grado de recomendable flexibilidad ha aparecido en la estructura social urbana panameña. No puede negarse, sin embargo, que la clase adinerada en Panamá es por lo general rapaz y anémica, ambiciosa e irresponsable. Y lo que es peor, esta clase se ha caracterizado recientemente por la mediocridad de su talento y por su indiferencia, cuando no hostilidad, para con el futuro de la Nación. Prueba de

ello es que elementos de extrema derecha recientemente financiaron la invasión de Panamá por parte de mercenarios inescrupulosos.

El futuro de Panamá como nación y como democracia depende, en gran parte, de cuán poderosa resulte ser la clase media panameña en los próximos 50 años. No puede negarse que esta clase social ha crecido y se ha robustecido considerablemente desde 1903, y que aún las clases más bajas, que constituyen la inmensa mayoría de la población de las ciudades panameñas y que son, por tanto, la espina dorsal de la República, gozan de una posición que no es mala comparada con la de otros países indoamericanos, pero que deja todavía mucho que desear. La expansión del sistema educacional y la creación de la Universidad de Panamá en 1935 serán, a la postre, factores importantes en la participación activa y responsable del ciudadano medio en la vida social y pública panameña.

Hay, sin embargo, dos grupos importantes de ciudadanos que, estrictamente hablando, no se han integrado por completo en la nación panameña: Los Indios y los descendientes de los Antillanos.

EL INDIO

Alphonse Pinart calculó, en 1887, que de los aborígenes de Panamá sólo quedaban unos 10,000. (6) La población India en 1950 fué estimada en los alrededores de 49.000, esto es como el 6% de la población total de Panamá. (7) De esto es evidente que en cuanto a números el Indio no constituye en Panamá el mismo tipo de problema que en otros países indoamericanos como Perú, Bolivia y Guatemala.

Los Indios de Panamá están divididos en tres tribus principales: los Guaymíes, los Cunas y los Chocoes. (8) Los Guaymíes se dedican sobre todo a la caza y a la pesca y viven en ciertas partes de las provincias de Chiriquí, Veraguas y Bocas del Toro. La población de las varias reservas es de unos 25.000. Pocos han sido los esfuerzos que se han hecho para hacer de los Guaymíes participantes activos en la vida de la nación panameña. Casi no tienen escuelas y aún la Iglesia Católica poco es lo que se ha preocupado por actividades de índole misionaria entre ellos. No tienen prácticamente escuelas y muy poco es su contacto con el mundo exterior.

Los Chocoes viven predominantemente en el Valle del Chucunaque y en los alrededores de otros ríos en la provincia del Darién, que es la más cercana a Colombia. Constituyen un conglomerado de unos 4.000. Los Cunas viven relativamente cerca de los Chocoes pero del lado Atlántico del Istmo. Su número está en los alrededores de 17.000. La Iglesia Católica, a través del Vicariato Apostólico del Darién, hoy en las dignas manos de Monseñor Jesús Serrano, ha tenido parte destacada en

los esfuerzos que ha venido haciendo el Gobierno de la República porque tanto los Cunas como los Chocoes empiecen a sentir que la República se interesa en ellos, y que ellos a su vez tienen un papel de importancia y responsabilidad que jugar en la vida nacional. El Vicariato tiene bajo su supervisión las misiones católicas tanto de la provincia del Darién como de la Comarca de San Blas. Los esfuerzos de los misioneros católicos han dado como resultado que estos indios, y en especial los Cunas, empiezen ya a sentir que comparten un futuro común con el resto de Panamá. Los Cunas, sobre todo, después de la rebelión de 1925, a que los llevaron los malos consejos y falta de cuidado de parte del gobierno nacional han participado activa y responsablemente en los negocios de la nación. En la política, los Cunas han votado desde 1932, en forma abrumadora, por los candidatos del Partido Renovador, hoy firme puntal de la Coalición Patriótica Nacional. En 1952, por ejemplo, los Renovadores obtuvieron 7.738 votos de 9.496 en la Comarca de San Blas. (9)

Tanto el Partido Renovador ayer, como la Coalición Patriótica hoy, han hecho todo lo posible por mejorar las escucias situadas en las islas que habitan los Cunas, (10) y finalmente han tenido éxito, recientemente, en integrar la economía de los Cunas más estrechamente a la del resto de la nación. (11) Es doloroso tener que afirmar, sin embargo, que tendencias similares de progreso e integración nacional no se notan entre los Chocoes y los Guaymíes. Lo que los Cunas han conseguido da margen a pensar, con todo, que en un futuro no distante las otras dos tribus indígenas empezarán a desenvolverse dentro de la vida nacional, activa y responsablemente, y a ocupar en la República el lugar que se merecen.

LOS DESCENDIENTES DE LOS ANTILLANOS

Al hablar del papel del negro en la historia panameña hay que distinguir el papel de los esclavos liberados, que fueron los descendientes de los traídos a Panamá por los españoles, y los negros de origen Antillano que empezaron a llegar a Panamá después de la primera mitad del siglo pasado, primero para la construcción del Ferrocarril de Panamá y luego para los trabajos del Canal. (12)

Los esclavos liberados y sus descendientes fueron absorbidos dentro de la nación lenta pero seguramente. Los que tenían residencia urbana contribuyeron a la aparición del mestizo panameño que habría de comportarse en forma destacada en la vida pública del país durante los primeros años del Siglo XX, y constituir, eventualmente, la mayoría de la clase media panameña. Estos negros eran católicos y tenían por idioma el español.

Un problema enteramente diferente fué el que creó la llegada de unos

31.000 Antillanos para la construcción del Canal. Estas gentes eran súbditos de Su Majestad Británica, de religión protestante y de habla inglesa. Cuando se terminaron los trabajos del Canal ellos en su mayor parte no regresaron a su lugar de origen sino que se radicaron en las ciudades de Panamá y Colón. Desde que no compartían lengua, cultura o religión con el resto de la población de Panamá, su integración a la vida nacional se convirtió en problema bastante difícil.

La primera cuestión que hubo de resolverse fué si a esta gente se le concedería la ciudadanía o no. Durante 1904 a 1941 la mayor parte de los antillanos regresaron a sus islas nativas del Caribe o se hicieron ciudadanos panameños, y sus descendientes se hicieron también ciudadanos del país de su residencia. Llegó después la Constitución de 1941 que abruptamente quitó la nacionalidad panameña a toda esta gente, bajo pretexto de que no eran ciudadanos leales de Panamá. Una solución tan drástica como arbitraria lo que hizo fué empeorar el problema. Por ello, bajo la inspiración de Francisco Arias Paredes y por disposición de los Constituyentes de 1946 los descendientes de Antillanos gozan hoy en Panamá de plenos derechos ciudadanos. Entre tanto, el proceso de asimilación de los descendientes de Antillanos ha continuado. Los nacidos en Panamá generalmente asisten a escuelas públicas donde se les enseña el español. Algunos se han hecho católicos. Y desde 1946 los descendientes de Antillanos le han dado su voto a aquellos candidatos que consideran más favorables a sus intereses. (13)

Es claro ya que la absorción eventual de los negros descendientes de Antillanos dentro del resto de la población de Panamá es cosa de unas dos o tres generaciones. Sería exagerado decir, sin embargo, que este grupo social está ya totalmente integrado en la vida nacional. (14)

En conclusión, la eventual absorción del Indio panameño y los descendientes de Antillanos en la vida nacional puede casi darse por segura. Y la flexibilidad que paulatinamente está adquiriendo la sociedad panameña contemporánea pareciera augurar la eventual consolidación de Panamá como nación.

II

Estrictamente hablando, el nacionalismo moderno y el constitucionalismo no pueden comprenderse sin tener en cuenta las transformaciones económicas que han llevado a las alturas del poder, en lo social y político, a nuevas clases. Enormes cambios económicos hicieron posible la transición del período en que a la nación se la identifica con la persona del Soberano a la época cuya característica fundamental es la unión simbiótica, que se remonta a Rousseau, de nación y pueblo. En la vida de

todas las naciones la economía juega un papel trascendental, facilitando a veces la integración nacional y creando en otras antagonismos de clase de tal intensidad y barreras socio-económicas de tal magnitud, que cualquier sentimiento de lealtad para con la nación que pueda existir es ahogado en un mar de amarguras y odios sociales.

Lo que sigue no es un análisis detallado de la economía panameña. Más bien quisiera dirigir la atención del lector hacia la forma en que ciertos factores económicos influyen en el desarrollo de la idea de que Panamá debe ser no sólo un estado sino una nación, gobernada, tanto en cuanto a forma como contenido, por la democracia constitucional.

La falta de medios de comunicación es motivo para que las gentes no se conozcan y se retarde por tanto la aparición de un sentido de comunidad. Razón tenía el Presidente de la República, Doctor Carlos Antonio Mendoza para exclamar, en uno de sus mensajes a la Honorable Asamblea Nacional, allá por el año de 1910, que "Nuestras poblaciones, sin embargo de que no están separadas por largas distancias, se conocen poco unas a otras, y de allí la ignorancia muy general de sus adelantos, de los esfuerzos que hacen por mejorar su condición y de las posibilidades que ofrecen como terreno propicio para que se vincule, se ejercite y se propague la energía industrial que descubra nuestros infinitos e ignorados recursos naturales, transforme nuestros valles y montañas, nuestros ríos y nuestros mares en campos de labor fecunda y en fuentes de pujante riqueza, que a su turno reaccionen para despertar nuevas energías. (1)

Panamá es un país muy pequeño, de apenas 75.500 km² de superficie. Sin embargo, los medios de comunicación son tan pobres que los habitantes de Boston y Nueva Orleans están, en realidad, más cercanos los unos a los otros que los habitantes de la ciudad capital y los campesinos de las montañas de Veraguas. En 1954 había tan sólo 2274.8 kms. de carreteras en Panamá, de los cuales 921.5 kms. eran caminos sólo usables durante el verano, esto es, desde principios de Enero hasta fines de Abril cuando comienza nuevamente la estación lluviosa. (2) Para principios de 1957 los totales eran como sigue: 2.610.3 kms. de caminos, de los cuales 1.384.4 kms. eran rutas de verano. (3) Panamá carece, también, de aquellos sistemas de comunicaciones fluviales que hasta cierto punto reemplazan las carreteras, en países como la Unión Soviética. (4) Por otra parte, el uso de la radio encuentra severas limitaciones por el hecho de que la gran mayoría de los campesinos panameños no cuentan con los medios económicos para poder comprar un aparato receptor. Esta falta de medios de comunicación promueve el parroquialismo, y dificulta que los campesinos de regiones remotas del país realicen que tienen algo en común con el resto de la nación.

Esto ha sido agravado por el intenso personalismo que es tan característico del pueblo panameño como de los otros pueblos latinos. Este personalismo tiene dos aspectos, muy íntimamente vinculados el uno con el otro, el uno que consiste en tratar de valerse por sí mismo y el otro en una marcada tendencia a no aceptar a nadie como superior jerárquico. Estos sentimientos se manifiestan con particular intensidad entre los campesinos, y agregados a la falta de medios de comunicación antes mencionada, resultan en el hecho de que una parte considerable de nuestros campesinos vive fuera de la economía monetaria. (5)

El problema de las tierras, afortunadamente, no es tan serio como en otros países de Indoamérica. Es cierto, con todo, que sólo el 13.2% de los campesinos son dueños legales de la tierra que trabajan. En contraste el 68% de las granjas son trabajadas por colonos que técnicamente son intrusos. (6).

El subdesarrollo de la agricultura panameña lo acentúan la pequeñez de la mayor parte de las granjas y la falta de equipo mecanizado y conocimientos técnicos. Los recientes esfuerzos gubernamentales por mejorar los métodos agrícolas han beneficiado, en su mayor parte, a los agricultores ricos y a los un tanto acomodados.

El comercio al detal es de interés aquí porque ha estado dominado en Panamá por extranjeros que han asumido generalmente una actitud pasiva en el desarrollo del constitucionalismo panameño. Las abarroterías han estado en su mayor parte en manos de personas de ascendencia asiática. Los almacenes para la persona y el hogar son, en parte apreciable, propiedades o bien de judíos de diversos países del Cercano Oriente o bien de personas que vinieron de la India y de lo que es hoy el Pakistán. En total tal vez no son más de 3.000, pero están predominantemente concentrados en las ciudades terminales de Panamá y Colón, muy especialmente en Panamá. (7) Su influencia política y social es pequeña. Su control sobre el comercio al por menor, que nunca había sido exclusivo, ha producido, con todo, ciertos resentimientos entre los panameños. Durante la primera administración de Arnulfo Arias (1940-1941) se le confiscó sus propiedades a algunos de estos mercaderes extranjeros. El señor Arias había empezado con los Chinos y, influenciado por claras tendencias nazifascistas, se proponía a dirigirse contra los judíos, cuando un golpe de estado puso fin a su desgobernó. Aún la liberal y progresista Constitución de 1946 trata, sin embargo, de limitar el ejercicio por parte de extranjeros del comercio al por menor.

Panamá tiene unas pocas pequeñas industrias, pero carece de una verdadera base industrial. Es dudoso que la mayor parte de las industrias que existen actualmente salgan jamás de la existencia parasitaria que las

caracteriza. Muchas necesitan la ayuda de altos aranceles y otras reciben subsidios indirectos del Estado. (8)

Dos de las más grandes compañías privadas que operan en Panamá son de capital estadounidense. Una es la Compañía Panameña de Fuerza y Luz, que dá gas, electricidad y servicio de teléfonos a las ciudades de Panamá y Colón. La otra es la Chiriquí Land Company, subsidiaria de la United Fruit Company, que tiene grandes plantaciones de banano en las Provincias de Chiriquí y Bocas del Toro. Aunque estas dos compañías están entre los mejores contribuyentes al fisco panameño, básicamente existen para producir ganancias a capitalistas norteamericanos, que no tienen otro interés en Panamá que la paz y el orden social que consideran indispensable para llevar a cabo sus actividades comerciales. (9)

Panamá es un país que depende mucho del comercio internacional. Por lo menos el 25% de las entradas del gobierno provienen de impuestos sobre las importaciones y otra parte considerable de los impuestos son pagados por empresas que, como la Chiriquí Land Company, dependen sobre todo del comercio internacional. (10)

Esta relación de dependencia es, por supuesto, particularmente crucial en el caso de las ciudades de Panamá y Colón. Económicamente Panamá se compone de dos naciones, la una en los alrededores del Canal de Panamá, dominada por el comercio internacional, y el resto de Panamá que predominantemente es agrícola. (11)

La total independencia económica de Panamá es hoy bandera de batalla de todo nacionalista panameño. Por desgracia, la mayor parte de nosotros los panameños rehusamos aceptar que esta independencia es un sueño, especialmente en el campo industrial, en un país del tamaño, población y recursos de Panamá. Panamá puede que llegue a gozar en algunos campos, sin embargo, de mayor producción e independencia que ahora. Que efecto tendrá todo esto sobre el desarrollo constitucional del país, queda por ver.

III

El estudioso del Derecho Constitucional Panameño debe tener continuamente en mente el hecho de que, desde el momento que el país fué descubierto por Cristóbal Colón hasta bien entrado el siglo XIX, Panamá fué parte de ese gran conglomerado de pueblos que ha pasado a la Historia con el nombre de Imperio Español. Por desgracia, España, después de un período de expansión y gloria sin precedentes, se hundió en un estado de letargo, que hubo de agravar el extremado conservatismo político que se apoderó de la Península. Tanto en lo económico como en lo político el estado de desarrollo de las colonias no era muy elevado, cuando

las invasiones napoleónicas de la Metrópoli precipitaron los movimientos de independencia en Indoamérica. La corona española, al mismo tiempo, hizo todo lo posible para evitar que las colonias de ultramar fueran contaminadas por las ideas de la Revolución Francesa y del Liberalismo Manchesteriano. La aristocracia colonial, beneficiaria máxima de una estructura social semi-feudal, no podía tolerar la discriminación de ideas fundamentalmente burguesas.

Que estos esfuerzos no fueron del todo exitosos, lo muestra la adopción de constituciones basadas en la de los Estados Unidos de América, y de códigos que son fiel reflejo del Código Civil Francés, después de los movimientos de liberación nacional de principios del siglo XIX. Pero, mientras en Norteamérica la Corte Suprema Federal asumía la misión de adaptar la Constitución a las cambiantes necesidades de una sociedad en evolución, en muchos países latinoamericanos los esfuerzos fueron más bien tendientes a escribir nuevas constituciones, más acordes con los desarrollos ideológicos contemporáneos.

La Constitución Panameña de 1946 fué escrita dentro de este espíritu. Hay mucho en ella, sin embargo, que recuerda los ideales de 1789, y la separación de poderes que tomó forma concreta en la Constitución Estadounidense. Las realizaciones de las Revoluciones Francesa y Americana han sido aceptadas, pero se ha hecho un esfuerzo para llegar a un más alto nivel ideológico y constitucional.

El artículo II de la Constitución habla de la separación del Poder Público en tres ramas: la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial. A éstas debe agregarse una nueva, la Electoral, después de las enmiendas constitucionales de 1956. (1) Un nuevo tribunal, encargado de la organización y supervisión de las elecciones populares, ha sido creado, independientemente de las otras tres ramas del Gobierno. Se ha hecho ésto en el convencimiento de que uno de los derechos más importante que tiene el ser humano en una democracia es el derecho al voto, sin distinción de sexo, clase, raza o religión. Nada puede encubrir el hecho de que un sistema que le niega el voto a ciertos sectores de la población, en forma arbitraria, por ejemplo debido a la raza del individuo, no es democrático. Es de por sí evidente que un país no puede estar basado, teóricamente, en la proposición de Lincoln de que "todos los hombres son creados iguales", y tolerar, al mismo tiempo, un mundo de política y poder que es más bien reflejo de aquel decir de Rousseau de que "el hombre nace libre, pero en todas partes está en cadenas". Son precisamente los débiles y los pobres los que necesitan más el derecho del voto. Al poder económico de los pocos, el resto de la población sólo puede oponer el peso de su número, y, si se le confiere, el derecho al voto. De lo contrario, aparece una

situación política en la que el Estado, para usar palabras ya inmortales de Disraeli, es "de los pocos y para los muy pocos". Por lo tanto, hay suficientes razones para hacer de la Electoral una rama independiente del Gobierno. Cómo resultará esta idea en la práctica es otra cuestión. El experimento panameño es demasiado reciente todavía para que pueda afirmarse con certeza su éxito o fracaso.

Otro gran problema contemporáneo que los convencionales del 46 tuvieron que confrontar fué el del papel que había de asignársele a la propiedad privada en la estructura estatal. El siglo XIX puso en evidencia que todos los derechos inalienables "de los hombres y los ciudadanos", que proclamara la Revolución Francesa, eran meras formas sin contenido, salvo aquellos cuyo objeto era proteger la propiedad privada. En realidad, la historia política del siglo XIX recoge en sus páginas el repetido y completo malogramiento de la democracia funcional. Es por ello que se creyó preciso evitar una repetición de las tragedias del pasado.

La solución con respecto a la propiedad privada que la Constitución Panameña en vigencia ha adoptado es obviamente una transacción. Ni el capitalista de la vieja escuela ni el socialista doctrinario del siglo XIX quedarían satisfechos con ella. Su característica fundamental es su maravillosa flexibilidad. Desde que las relaciones que resultan del derecho de propiedad están en todas partes del mundo en estado de fluidez, es deseable que la flexibilidad dé la tónica en este campo.

Por lo que se refiere al derecho de propiedad, los textos constitucionales más importantes son los Artículos 45, 46, 47 y 49. El artículo 45 pone en claro que la propiedad será protegida por el Estado, si el dueño cumple con las obligaciones sociales que el derecho de propiedad conlleva. El Artículo 46 estatuye que puede haber expropiación de la propiedad privada por razones de utilidad pública y de interés social, siempre y cuando que medien sentencia judicial e indemnización previa. El Artículo 47 coloca claramente el interés público por encima del interés privado. Finalmente, el Artículo 49 permite la expropiación, aún sin compensación previa, en casos que resulten de guerra, graves perturbaciones del orden público o interés social urgente.

Abogados extranjeros, especialmente los norteamericanos, se extrañan con frecuencia de la poca jurisprudencia constitucional que existe en Panamá. Deben recordar, empero, que la actual constitución panameña tiene sólo trece años, y que no existe en el derecho panameño el principio anglo-americano de *stare decisis*. Por desgracia, también, el *Registro Judicial* no ha aparecido desde 1952, de manera que es difícil encontrar los fallos de la Corte Suprema de Justicia.

El Artículo 45 ha sido mencionado solamente en siete fallos de la

Corte Suprema en el período del 1º de marzo de 1946 al 31 de octubre de 1956 (2); el Artículo 46 dos veces (3); el Artículo 47 una (4), y el Artículo 49 en tres instancias. (5) Ninguno de estos fallos merece atención especial, salvo el del 29 de octubre de 1954. (6) El Estado había expropiado dos parcelas de terreno, sin compensación previa, para distribuir las tierras entre los campesinos que ya vivían allí, aunque ilegalmente. Tomando en cuenta que tratar de obligar a los campesinos a abandonar las tierras que ocupaban crearía un conflicto social de serias proporciones, la Corte decidió que se trataba de un asunto de interés social urgente. El Tribunal obviamente le ha dado una interpretación liberal a la frase "necesidad social urgente" del Artículo 49. Desde que esto permite al Estado usar sus poderes constitucionales como instrumento de reforma social, particularmente en casos de latifundismo, esta tendencia es deseable y afortunada.

Otro Artículo de la Constitución de 1946 que tiene gran significado ideológico es el Artículo 63 que dice, a la letra: "El trabajo es un derecho y un deber del individuo. El estado empleará los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación a todo el que carezca de ella y asegurará a todo trabajador las condiciones económicas necesarias a una existencia decorosa". He aquí, en síntesis, el mismo pensamiento político y económico que Franklin Delano Roosevelt haría parte de lo que los norteamericanos llaman, con orgullo, "The American Heritage". Es lamentable, por tanto, que la Corte Suprema de Panamá haya dicho, en una ocasión, que el Artículo 63 tiene sólo importancia teórica. (7)

La verdad del asunto es que no hay interpretaciones de una constitución que sean falsas o verdaderas. Las palabras falso y verdadero, en este sentido, son abstracciones, formas sin contenido, y por tanto susceptibles de cualquier contenido. Todo lo que puede decirse es que hay ciertas interpretaciones de las Constituciones que son progresistas y otras que no lo son, dependiendo de que conduzcan o no a la consolidación de la democracia y al predominio de la justicia social.

La Constitución Panameña de 1946 es un documento de gran valor, y un esfuerzo por combinar la tradición libertaria del liberalismo clásico con los fundamentos humanitarios del cristianismo y del socialismo. El futuro de este documento depende no sólo de la supervivencia de los ideales que recoge sino de que los Gobiernos panameños lleven a cabo programas drásticos de reforma social. Una estructura social que es la negación misma de los ideales de la Constitución lleva inevitablemente a la degeneración y ruina de la democracia constitucional.

N O T A S :

(1)—El énfasis es del autor de la cita.

(2)—Véase Sabine, G. H., HISTORY OF POLITICAL THEORY, Edición Revisada, Nueva York, Henry Holt and Company, 1950, p. 776.

- (1)—Un magnífico análisis de esta materia, en forma de ensayo, es el trabajo de Hernán Porras, intitulado "Papel Histórico de los Grupos Humanos de Panamá", publicado en PANAMA 50 AÑOS DE REPUBLICA, Panamá, Imprenta Nacional, 1953, pp. 63 a 107.
- (2)—Los Biesanzes le han dedicado unas páginas de su reciente libro THE PEOPLE OF PANAMA, Nueva York, Columbia University Press, 1955, al conglomerado rural panameño. Véanse las pp. 201 a 207. El argumento de ellos está basado en anécdotas recogidas por los autores durante sus viajes por Panamá, y en ensayos que les escribieron algunos de sus estudiantes en la Universidad de Panamá. Por desgracia, esta discusión sobre la sociedad rural panameña es un poquito confusa y bastante inadecuada.
- (3)—Bullard, Arthur, PANAMA: THE CANAL, THE COUNTRY AND THE PEOPLE, Nueva York, The Macmillan Company, 1914, pp. 82 a 84.
- (4)—Los Biesanzes han caído en el mismo error de Bullard. Creer que no hubo cambios radicales en la estructura social de las áreas urbanas panameñas antes de 1903 es totalmente inexcusable hoy por hoy. Véase John & Mavis Biesanz, THE PEOPLE OF PANAMA, página 207. En realidad la presentación de ellos sobre "Class in Urban Panama" (pp. 207 a 213) es demasiado superficial.
- (5)—Véase Hernán Porras, "PAPEL HISTORICO DE LOS GRUPOS HUMANOS DE PANAMA", en op. cit., pp. 99 a 104.
- (6)—Pinart, Alphonse, 'LES INDIENS DE L'ETAT DE PANAMA', París, Ernest Leroux, 1877, p. 1.
- (7)—Con referencia a ésto y para el interesado en otras estadísticas similares, veáanse CENSOS NACIONALES DE 1950, Volumen IV, Población Indígena, especialmente las pp. 1 a 5.
- (8)—Un buen y breve estudio sobre estas tres tribus es el contenido en el CENSO DE POBLACION DE PANAMA, 1940, Volumen X, Compendio General, pp. 41 a 48.
- (9)—ESTADISTICA ELECTORAL, ELECCIONES POPULARES DE 1948 y 1952, Panamá, Dirección de Estadística y Censo, 1956, p. 9.
- (10)—Además, y esto es de importancia e interés en la historia política panameña, en más de una Convención Nacional del Partido Renovador, hoy integrante de la Coalición Patriótica Nacional, el primer Sahila de la Comarca de San Blas fué electo Presidente Honorario de la Convención. Gracias a los esfuerzos de este grupo también, y para honra de los Cunas y su Partido, Don Juan Colman es hoy Diputado a la Asamblea Nacional de Panamá.
- (11)—Véase el INFORME QUE PRESENTA EL GERENTE DEL INSTITUTO DE FOMENTO ECONOMICO, DON MARIO DE DIEGO, A LA HONORABLE ASAMBLEA NACIONAL, Panamá, Imprenta "La Nación", 1955, p. 26.
- (12)—Véase Westerman, George W., A MINORITY GROUP IN PANAMA, Tercera Edición, Panamá, Editora "Panamá América", 1950, pp. 2 a 4.
- (13)—Véase el ensayo de G. W. Westerman intitulado "LOS ANTILLANOS Y SU PROGENIE EN LA VIDA REPUBLICANA DE PANAMA", "EL Panamá América", 3 de noviembre de 1953.

- (14)—Los Biesanzes en su libro "THE PEOPLE OF PANAMA" han incluido una buena presentación sobre esta materia. Véanse las pp. 312 a 321.

II

- (1)—Véase, Mendoza, Carlos Alberto, "EL PENSAMIENTO PRESIDENCIAL DEL DR. CARLOS ANTONIO MENDOZA" "Lotería", (2da. Epoca), No. 20, p. 31 (1957).
- (2)—ESTADISTICA PANAMEÑA, Volumen 14, No. 2, Abril 1955, p. 105.
- (3)—Turner Morales, David, ESTRUCTURA ECONOMICA DE PANAMA, México, Editorial América Nueva, 1958, p. 138.
- (4)—Véase Alba, M. M., GEOGRAFIA DESCRIPTIVA DE PANAMA, Segunda Edición, Panamá, El Panamá América, 1946, pp. 18 a 30.
- (5)—Panamá, por fortuna, sin embargo, está casi libre de aquel intenso y dañoso regionalismo, que bajo el nombre de "patrias chicas" ha plagado a Colombia en el pasado.
- (6)—Véase John & Mavis Biesanz, THE PEOPLE OF PANAMA, p. 123.
- (7)—CENSO NACIONAL DE 1950, Volumen I, Características Generales, p. 209.
- (8)—Para un análisis de esta materia véase Ortega Vieto, Raimundo, "PERSPECTIVA DE LA INDUSTRIA PANAMEÑA", en PANAMA 50 AÑOS DE REPUBLICA, pp. 411 a 433.
- (9)—No hay en Panamá, sin embargo, nada comparable al odio que, en países como Guatemala, se siente por compañías norteamericanas como la United Fruit.
- (10)—ESTADISTICA PANAMEÑA, Volumen 14, No. 2, Abril, 1955, p. 55. Turner Morales, David, op. cit. p. 158.
- (11)—Véase por ejemplo, Crespo, José Daniel, SUGERENCIA HACIA UN PLAN DE RECONSTRUCCION ECONOMICA EN PANAMA, México, no tiene Casa Editora, 1952.

III

- (1)—Estas enmiendas fueron publicadas en la GACETA OFICIAL el 30 de octubre 1956.
- (2)—Fallo del 25 de Julio de 1950 (no ha sido publicado); Fallo de 10 de Marzo de 1953 (Gaceta Oficial No. 12.039 de 1º de Abril de 1953); Fallo de 27 de marzo de 1953 (Gaceta Oficial N° 12.043 de 8 de Abril de 1953); Fallo de 29 de octubre de 1954 (Gaceta Oficial No. 12.614 de 15 de marzo de 1955); Fallo 5 de diciembre de 1955 (no ha sido publicado); Fallo de 13 de abril de 1956 (no ha sido publicado).
- (3)—Acuerdo No. 74 de 2 de febrero de 1954 (Gaceta Oficial No. 12.316 de 12 de marzo de 1954); Fallo de 29 de octubre de 1954 (Gaceta Oficial No. 12.614 de 15 de marzo de 1955).
- (4)—Fallo de 19 de julio de 1950 (Gaceta Oficial No. 11.344 de 17 de noviembre de 1950).
- (5)—Fallo de 14 de enero de 1948 (Registro Judicial 11 de 1948); Acuerdo No. 74 de 2 de Febrero de 1954 (Gaceta Oficial No. 12.316 de 12 de marzo de 1954); Fallo de 29 de octubre de 1954 (Gaceta Oficial No. 12.614 de 15 de marzo de 1955).
- (6)—Gaceta Oficial No. 12.614 de 15 de marzo de 1955.
- (7)—Fallo de 25 de julio de 1950 (no ha sido publicado).

PUBLICACIONES DE LA REVISTA "LOTERIA"

- Nº 1.—"Exploraciones a los Istmos de Panamá y de Darién en 1876, 1877 y 1878", por Armando Reclus (Oficial de marina francesa).
Panamá.—Imprenta de "La Academia".—1958.—328 páginas + 1 de Colofón y 93 ilustraciones, y un mapa de Panamá.
- Nº 2.—"Historia de la actividad hospitalaria en Panamá (1514-1924).—El Hospital de Santo Tomás de Villanueva", por Juan Antonio Susto.
Panamá.—Imprenta de "La Academia".—1958.—36 páginas y 18 fotografías.
- Nº 3.—"Significación histórica y filosófica de Justo Arosemena", por Ricarte Soler y Rodrigo Miró.
Panamá.—Imprenta de "La Academia".—1958.—17 páginas.
- Nº 4.—"El Canal de Panamá (El Istmo Americano.—Exploraciones; comparaciones de los trazados; negociaciones y estado de los trabajos)".—Traducción hecha por Roque Javier Laurenza del libro en francés, "Le Canal de Panamá" de Lucien Napoleón Bonaparte Wyse, publicado en París, en 1886.
Panamá.—Imprenta de "La Academia".—1959.—312 páginas + 5 de Indices + 1 de Colofón y 84 ilustraciones.
- Nº 5.—"El Golfo de Panamá, Bahía Histórica.—Fundamentos naturales.—Antecedentes históricos".—por Angel Rubio.
Panamá.—Imprenta de "La Academia".—1959.—32 páginas.—2 mapas y 1 ilustración.
- Nº 6.—"Historia del Istmo de Panamá" por Berthold Seeman.
Panamá.—Imprenta de "La Academia".—1959.—92 páginas + 2 de Sumario + 1 de publicaciones de la Revista "Lotería" + 1 de Colofón.
- Nº 7.—"La Constitución Panameña de 1946: Sus Fundamentos Sociales", por Carlos Alberto Mendoza.
Panamá.—Imprenta de "La Academia".—1959.—2 páginas + 16 + 1 de Publicaciones de la Revista "Lotería" + 1 de Colofón.

Este folleto, número 7, de las Publicaciones de la Revista "LOTERIA" se terminó de imprimir, en la Imprenta de "La Academia" de la ciudad de Panamá, el 10 de Agosto de 1959.

